



FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I STOCKHOLM
 Allmänna avdelningen
 Enhet 17

DOM
 2014-04-07
 Meddelad i
 Stockholm

Mål nr
 2848-14

KONKURRENSVERKET	
2014-04-08	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

SÖKANDE

G4S Security Services AB, 556095-6772

Ombud: Advokat Susanne Wiklund
 Rosengrens Advokatbyrå i Göteborg AB
 Box 2523
 403 17 Göteborg

MOTPART

Statens Maritima Museer

Ombud: Marie Wall
 Djurgårdsbrunnsvägen 24
 102 52 Stockholm

SAKEN

Offentlig upphandling

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten beslutar att upphandlingen får avslutas först sedan rättelse gjorts på ett sådant sätt att en ny utvärdering av anbuden görs för området Karlskrona, varvid Statens Maritima Museer ska bortse från Securitas Sverige AB:s anbud. I övrigt avslås ansökan om ingripande enligt LOU.

Dok.Id 463762

Postadress
 115 76 Stockholm

Besöksadress
 Tegelluddsvägen 1

Telefon
 08-561 680 00

E-post:
 forvaltningsrattenistockholm@dom.se

Telefax
 08-561 680 01

Expeditionstid
 måndag – fredag
 08:00-16:30

Allmänna avdelningen

YRKANDEN M.M.

Statens Maritima Museer (SMM) genomför en upphandling avseende bevakningstjänster omfattande stationär bevakning, ronderingar, utryckningstjänster samt tilläggstjänster för ett antal upphandlande enheters räkning. Upphandlingen genomförs som ett urvalsförfarande enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU. I tilldelningsbeslut som skickades ut till leverantörerna den 30 januari 2014 framgår att SMM beslutat att teckna avtal med andra leverantörer än G4S Security Services AB (G4S).

G4S ansöker om överprövning av upphandlingen och yrkar att förvaltningsrätten ska besluta att upphandlingen får avslutas först sedan rättelse har gjorts på så sätt att ny utvärdering sker avseende anbudsområdena Stockholm, Karlskrona och Upplands-Bro och Håbo, varvid Tempest Security AB:s (Tempest) anbud och Securitas Sverige AB:s (Securitas) anbud inte ska utvärderas. Bolaget anför till stöd för sin talan i huvudsak följande. Anbudsgivarna Tempest och Securitas anbud har, trots att de inte uppfyller i förfrågningsunderlaget uppställda obligatoriska krav, kvalificerats, godkänts, utvärderats och därefter tilldelats uppdrag i upphandlingen.

Tempest har i sitt anbud angett tre icke närmare definierade uppdrag. Av lämnade uppgifter framgår inte om uppdragen är "jämförbara uppdrag i publik och/eller känslig miljö" vilket krävs enligt förfrågningsunderlaget. Den CV-lista och de referensuppdrag Tempest har åberopat till styrkande av sin kompetens uppfyller därmed inte kravet på jämförbarhet.

Tempest har i sitt anbud beträffande bevakningsobjekten Prins Eugens Waldermarsudde samt Bergrummet inte lämnat pris i enlighet med obligatoriska krav. Priset har istället lämnats på ett sådant sätt att det är att

anse som ett orent anbud alternativ en reservation. Det framgår inte att Tempest personal uppfyller de obligatoriska kraven för utbildning. Tempest har inte lämnat någon uppgift om hur kraven avseende extra tjänster uppfylls.

Securitas har i anbudet inte visat vilka resurser som finns gällande bemanning idag samt hur man avser att praktiskt lösa uppdraget enligt kravbeskrivningen. Bristen har föranlett SMM att begära ett förtydligande av Securitas. Securitas har i svar lämnat omfattande och helt nya uppgifter om hur bemanningen enligt det obligatoriska kravet ska uppfyllas. Av lämnade uppgifter i kompletteringen kan inte utläsas om de endast avser Stockholm eller även övriga geografiska områden.

Securitas förtydligande gällande bevakningsobjektet Skansen innefattar helt nya prisuppgifter som avviker från de i anbudet. SMM har lagt det nya priset till grund för utvärderingen och har därmed godtagit att Securitas får ändra sitt anbud i efterhand. Securitas har härigenom lämnat ett orent anbudspris vilket borde ha föranlett att anbudet inte hade utvärderats. SMM:s förfarande att bereda Securitas tillfälle att ändra anbud är ett brott mot principen om likabehandling.

Genom att godta att anbud i efterhand får ändras och tillföras nya uppgifter och tilldela dem uppdrag, har SMM handlat i strid med principerna om transparens och likabehandling. G4S uppfyller i upphandlingen uppställda skall-krav och skulle rätteligen, om Tempest och Securitas anbud inte felaktigt godkänts och utvärderats, ha tilldelats uppdragen avseende Stockholm, Karlskrona och Upplands-Bro och Håbo.

SMM bestrider bifall till G4S yrkande om att ärendet ska återvisas till myndigheten för ny prövning och utvärdering och yrkar att förvaltningsrätten ska avslå G4S ansökan om överprövning och medge att

SMM kan avsluta upphandlingen i enlighet med tilldelningsbeslut daterat den 30 januari 2014. Grunden för bestridandet är att SMM inte har brutit mot någon av de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § LOU, eller någon annan bestämmelse i nämnd lag. I vart fall har G4S inte visat på vilket sätt bolaget lidit eller riskerar att lida skada.

Tempest har i sitt anbud under CV-lista angett tre uppdrag som SMM har bedömt som jämförbara uppdrag, närmare bestämt Heron City, Svenska Kraftnäts huvudkontor samt Wenngarns slott. Det framgår av uppdragens karaktär att de genomförts i publika och/eller känsliga miljöer, vilket uppfyller kraven i kravspecifikationen. Något krav på att listan ska innehålla en utförlig beskrivning av objekten föreskrivs inte. SMM har dessutom kontrollerat samtliga referensuppdrag genom telefonsamtal till angivna referenter och härigenom fått bekräftat att uppdragen genomförts i enlighet med lämnad information i anbud.

SMM har utvärderat det av Tempest lämnade priset på 3000 kr som ett månadspris för Prins Eugens Waldermarsudde, eftersom det var pris per månad som efterfrågades. SMM:s utvärdering av priset föranleder ingen skada för G4S eftersom en presumtiv alternativ beräkning skulle medföra att Tempest anbud hade blivit ännu billigare. Vad gäller prissättningen för Bergrummet har Tempest angett ett prisintervall på 104 800 kr–134 300 kr. SMM har valt att beräkna anbudspriset på det högsta priset i intervallet. Denna omständighet föranleder ingen skillnad i G4S placering avseende anbudspriset. G4S har av ovanstående skäl inte lidit någon skada.

Tempest har i sitt anbud på s. 3 under rubrik *1.9 Rapport* i enlighet med kravet beskrivit att samtliga krav gällande rapportering uppfylls och accepteras. Ovanstående krav är framåtsyftande i den bemärkelsen att kraven närmare kommer att beskrivas efter att instruktioner har utarbetats mellan SMM och antagen leverantör. Något krav på att

bevakningsinstruktioner, rondinstruktioner samt utryckningsinstruktioner skulle bifogas anbudet föreskrivs inte i upphandlingen. Vad gäller myndighetens krav på respektive objektsspecifikation i kravspecifikationen, framgår av Tempest anbud att samtliga krav accepteras och uppfylls.

I Securitas anbud framgår bland annat under rubriken *1.14.1 Bemanning* hur företaget avser uppfylla ställda krav. SMM önskade ett förtydligande i form av en konkretisering av kraven gällande bemanning. Securitas inkom härefter med en utförlig beskrivning av samtliga krav i avsnittet där svar avseende utförande/praktisk lösning av uppdraget var av intresse för SMM. Övriga delar av inkommen beskrivelse har inte beaktats. SMM:s förfarande att begära in förtydligande är förenligt med lag och praxis och är införstådd med restriktiviteten som följer av förtydliganderegeln. Informationen i Securitas anbud har dock inte ändrats eller ersatts genom förtydligandet utan endast konkretiserats. Kompletteringen har inte avsett uppgifter som tidigare utelämnats i anbudet.

SMM har efter att anbudet kommit in konstaterat att det föreligger en otydlighet i hur priser skulle lämnas för objektet Skansen. SMM beslutade därför på eget initiativ att, avseende objektet Skansen, skicka ut en begäran om förtydligande till alla anbudsgivare. Enligt 2 kap. 25 § LOU har upphandlande myndighet också möjlighet att tillämpa förhandling vid tillämpning av urvalsförfarande. Oaktat om begäran om förtydligande skulle anses utgöra en förhandling om anpassning av anbud eller begäran om förtydligande enligt 15 kap. 12 § 2 st. har SMM inte förfarit på ett sätt som är motstridigt gällande regelverk.

G4S har inte visat på vilket sätt Securitas prisanpassning har föranlett någon skada för bolaget. Oaktat den omständigheten att Securitas anpassning inte skulle beaktas, skulle G4S anbud inte vara föremål för

tilldelning. Bolagets anbud överstiger prismässigt Securitas anbud med eller utan tillämpningen av den inkomna anpassningen.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Aktuell reglering

I 1 kap. 9 § LOU anges bland annat att upphandlande myndigheter ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt.

En upphandlande myndighet får tillåta att en anbudssökande eller anbudsgivare rättar en uppenbar felskrivning eller felräkning eller något annat uppenbart fel i anbudsansökan eller anbudet. Myndigheten får begära att en ansökan eller anbud förtydligas eller kompletteras om det kan ske utan risk för särbehandling eller konkurrensbegränsning (15 kap. 12 § LOU).

I EU-domstolens avgörande mål C-87/94 (Europeiska kommissionen mot Konungariket Belgien) uttalas bl.a. att när det gäller att precisera ett anbud ska det förstås som att lämna detaljuppgifter som gör det möjligt att mer klart beskriva föremålet det handlar om, eller att med mer större exakthet definiera föremålet. När det gäller att komplettera är det att komma in med kompletterande uppgifter som tidigare inte var tillgängliga. Termerna precisera och komplettera har gemensamt att det inte handlar om att ersätta tidigare lämnade uppgifter, utan tvärtom konkretisera dem på ett eller annat sätt.

EU-domstolen har i ett annat avgörande (C-599/10) uttalat sig i frågan när en upphandlande myndighet får begära att en anbudssökande förtydligar sitt anbud och tolkningen av artikel 2 i direktiv 2004/18/EG (punkterna 40-41). Enligt artikel 2 ska upphandlande myndighet behandla ekonomiska

aktörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt och förfara på ett öppet sätt. Enligt EU-domstolen utgör artikeln inget hinder för att uppgifterna i anbudet undantagsvis rättas eller kompletteras på en specifik punkt, bl.a. på grund av att uppgifterna uppenbarligen behöver en enkel förklaring eller för att undanröja uppenbara sakfel, under förutsättning att ändringen i själva verket inte leder till ett erbjudande om att komma med ett nytt anbud. Det ankommer på myndigheten att behandla anbudssökarna på ett likartat och lojalt sätt så att det inte kan framstå som om en begäran om förtydligande, efter anbudsurvalet skett, på ett otillbörligt sätt gynnar eller missgynnar den eller de anbudssökande som varit föremål för begäran.

Av 16 kap. 6 § LOU framgår att om den upphandlande myndigheten har brutit mot de grundläggande principerna i 1 kap. 9 § eller någon annan bestämmelse i LOU och detta har medfört att leverantören har lidit eller kan komma att lida skada, ska rätten besluta att upphandlingen ska göras om eller att den får avslutas först sedan rättelse har gjorts.

Förvaltningsrättens bedömning

Tempest anbud

Rapportering

G4S anger att Tempest brister i att tillgodose obligatoriska krav i och med att man inte på ett utförligt sätt beskriver hur kravet på rapportering uppfylls.

Kravbeskrivningen anger under *1.10 Rapportering* att bevakningsinstruktion och rondinstruktion ska utarbetas i samarbete

mellan parterna. Specifika former för rapporteringen och tjänsterna ska därefter utarbetas mellan parterna efter att samarbetet inletts.

Tempest har i anbudet anfört att bolaget till fullo accepterar och garanterar de obligatoriska krav som SMM ställer på rapportering. Eftersom specifika former för rapportering ska utarbetas efter att ett samarbete inletts anser förvaltningsrätten att det obligatoriska kravet är uppfyllt i och med Tempest garantier.

Specifikation av extra tjänster

G4S anger att Tempest brister i att tillgodose obligatoriska krav då bolaget inte på ett utförligt sätt beskriver hur kravet extra tjänster uppfylls.

Under 7 *Specifikation extra tjänster* anges att anbudsgivaren ska tillhandahålla vissa tilläggstjänster som ska kunna beställas efter behov. Kraven i förfrågningsunderlaget är i huvudsak i form av en uppräknning av tjänster som anbudsgivaren ska tillhandahålla och innehåller inga specifika redovisningar av hur kraven ska tillgodoses. Förfrågningsunderlaget ställer emellertid krav på en utförligare redogörelse av ur frågor om personskydd ska lösas vid vissa transporter, samt hur riskanalys och säkerhetsrådgivning ska lösas för vissa objekt, vilket Tempest inte redovisat.

Genom att Tempest inte har närmare redogjort för dessa poster kan deras anbud rent objektivt inte anses uppfylla de aktuella obligatoriska kraven. Detta innebär dock inte i sig att Tempest anbud ska förkastas. Vid tilldelning av kontrakt ska de grundläggande principerna om likabehandling och proportionalitet tillämpas. Kravet på likabehandling innebär visserligen att samtliga anbud ska vara förenliga med bestämmelserna i förfrågningsunderlaget för att garantera en objektiv jämförelse mellan anbuden (jfr mål C- 243/89 Europeiska gemenskapernas

kommission mot Konungariket Danmark). Samtidigt följer det av proportionalitetsprincipen att en uppgift som diskvalificerar en leverantör måste vara relevant för den aktuella upphandlingen och rimligen vara av inte oväsentlig betydelse (Hentze och Sylvén, Kommentar Offentlig upphandling, uppl. 1:3, s. 16 och Kammarrätten i Stockholm, mål nr 2391-12).

Tempest har i en till anbudet bifogad checklista angett att man uppfyller de aktuella kraven. Med hänsyn till denna uppgift, samt att Tempest är ett etablerat företag i säkerhetsbranchen, har det enligt förvaltningsrättens mening varit möjligt för SMM att bedöma bolagets kompetens på området. Förvaltningsrätten finner därför att avvikelserna i Tempest anbud i fråga om det obligatoriska kravet på personskydd, riskanalys och säkerhetsrådgivning får anses ha varit oväsentligt för upphandlingen. Då avvikelserna därför inte heller kan anses stå i proportion till följden av att förkasta anbudet finner förvaltningsrätten att SMM inte har handlat i strid med de principer som bär upp LOU genom att godta Tempest anbud.

CV-lista och referenser

G4S anför vidare att Tempest inte uppfyller kravet på jämförbarhet då man inte närmare definierar och beskriver uppdragen så att det framgår att Securitas har tillräckligt med kompetens för uppdraget. Av förfrågningsunderlaget framgår det emellertid inte att anbudet måste innehålla en utförlig beskrivning av referensobjekten. Enligt förvaltningsrätten framgår det av uppdragens karaktär, tillsammans med angivna referenser, att uppdragen är jämförbara och bedrivs i publika och/eller känsliga miljöer.

Otydligheter i prissättning

G4S anför att Tempest har varit otydlig i sin prissättning gällande månadspris för stationär bevakning av Bergrummet och Prins Eugens Waldermarsudde.

Tempest har i sitt anbud för Bergrummet angett prisuppgiften "104 800–134 300 SEK 11-14 timmar per dag. Av kravspecifikationen och "Frågor & Svar" framgår att månadspriset för stationär bevakning ska beräknas på en uppdragstid om 14 timmar per dag. Förvaltningsrätten anser att det av det angivna priset går att utläsa att det är det högsta priset i intervallet som avses för en uppdragstid om 14 timmar per dag.

För Prins Eugens Waldermarsudde har pris för parkrond/månad angetts som "3000 SEK utslaget över årets 12 mån". Enligt kravspecifikation ska uppdraget utföras under fem av årets månader och att pris ska anges per månad. Förvaltningsrätten anser att det inte är orimligt att anta att anbudspriset är angivet för en månad, eftersom det var det som efterfrågades i förfrågningsunderlaget.

Det är därmed inte visat att Tempest har frångått vad som har angivits i förfrågningsunderlaget och att SMM vid bedömningen av anbudet har brutit mot LOU på det sätt som G4S har anfört.

Securitas anbud

Bemanning

Securitas har i sitt anbud angivit en mycket översiktlig och allmän beskrivning över vilka resurser som finns gällande bemanning och uttryckning samt hur man avser att praktiskt avser att lösa det obligatoriska

kravet. Efter en riktad förfrågan om förtydligande från SMM har Securitas tillfört anbudet helt nya uppgifter gällande hur krav på bemanning och uttryckning ska tillgodoses.

En upphandlande myndighet får begära att anbud förtydligas eller kompletteras om det kan ske utan risk för särbehandling eller konkurrensbegränsning.

De nya uppgifterna har tillförts anbudet efter en riktad förfrågan. De andra anbudsgivarna har därmed inte fått samma möjlighet att ge in ett förtydligande, vilket innebär en risk för särbehandling.

Enligt förvaltningsrätten innehåller Securitas förtydligande av hur det obligatoriska kravet på bemanning ska tillgodoses helt nya omständigheter som inte kan anses vara en konkretisering av redan tidigare lämnade uppgifter. Om förtydligandet skulle bortses ifrån skulle anbudet inte uppfylla de obligatoriska krav som stipuleras i anbudsförfrågan. De tillförda uppgifterna är därmed av den natur och omfattning att de är att betrakta som otillåten komplettering i strid mot 15 kap. 12 § LOU.

Pris gällande Skansen

SMM har i en öppen förfrågan till alla anbudsgivaren bett om en precisering gällande redovisningen av pris för Skansen. Securitas har efter förfrågan kommit in med nya prisuppgifter, vilket SMM lagt till grund för utvärderingen. Det framkommer inte att någon annan anbudsgivare ändrat sina anbud avseende Skansen.

SMM har inte anfört på vilket sätt de gamla prisuppgifterna skulle vara en uppenbar felskrivning eller hur det nya priset förhåller sig till det tidigare angivna. Förvaltningsrätten anser därför att det nya priset inte är att

betrakta som ett förtydligande av redan inkomna uppgifter, utan som en ogiltig komplettering i strid med 15 kap 12 § LOU.

Skada

G4S har vid utvärderingen av Stockholm och Upplands-Bro och Håbo kommit på en tredjeplats i anbudsutvärderingen efter Tempest och Securitas. Eftersom det endast är Securitas anbud som har brister som föranleder åtgärder enligt LOU, har G4S inte möjlighet att vinna dessa upphandlingar. Bolaget kan således inte lida eller riskera att lida skada avseende SMM:s agerande i upphandlingen av Stockholm och Upplands-Bro och Håbo.

I upphandlingen av Karlskrona är G4S placerad på en andraplats i utvärderingen efter Securitas. Det är således visat att G4S kommer lida skada eller riskerar att lida skada genom SMM:s utvärdering av anbudet avseende Karlskrona.

Med hänsyn till att bristen i upphandlingsförfarandet inte är hänförlig till det konkurrensuppsökande skedet finner förvaltningsrätten att rättelse är en tillräcklig åtgärd. Upphandlingen ska därför rättas på ett sådant sätt att en ny utvärdering av anbudet görs för området Karlskrona, varvid SMM ska bortse från Securitas anbud. I övrigt ska ansökan om ingripande enligt LOU avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Detta avgörande kan överklagas. Information om hur man överklagar finns
i bilaga (DV 3109/1a LOU).



Magnus Åhammar

Rådman

Förvaltningsrättsnotarien Maria Lyth har föredragit målet.



SVERIGES DOMSTOLAR

HUR MAN ÖVERKLAGAR - PRÖVNINGSTILLSTÅND

Den som vill överklaga förvaltningsrättens beslut ska skriva till Kammarrätten i Stockholm. **Skrivelsen ska dock skickas eller lämnas till förvaltningsrätten.**

Överklagandet ska ha kommit in till förvaltningsrätten **inom tre veckor** från den dag då klaganden fick del av beslutet. Om beslutet har meddelats vid en muntlig förhandling, eller det vid en sådan förhandling har angetts när beslutet kommer att meddelas, ska dock överklagandet ha kommit in inom tre veckor från den dag domstolens beslut meddelades. Tiden för överklagandet för offentlig part räknas från den dag beslutet meddelades.

Om sista dagen för överklagandet infaller på lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårsafton räcker det att skrivelsen kommer in nästa vardag.

För att ett överklagande ska kunna tas upp i kammarrätten fordras att **prövningstillstånd** meddelas. Kammarrätten lämnar prövningstillstånd om

1. det finns anledning att betvivla riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till,
2. det inte utan att sådant tillstånd meddelas går att bedöma riktigheten av det slut som förvaltningsrätten har kommit till,
3. det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt, eller
4. det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

Om prövningstillstånd inte meddelas står förvaltningsrättens beslut fast. Det är därför viktigt att det klart och tydligt framgår av överklagandet till kammarrätten varför man anser att prövningstillstånd bör meddelas.

Skrivelsen med överklagande ska innehålla

1. Klagandens person-/organisationsnummer, postadress, e-postadress och telefonnummer till bostaden och mobiltelefon. Adress och telefonnummer till klagandens arbetsplats ska också anges samt eventuell annan adress där klaganden kan nå för delgivning. Om dessa uppgifter har lämnats tidigare i målet – och om de fortfarande är aktuella – behöver de inte uppges igen. Om klaganden anlitar ombud, ska ombudets namn, postadress, e-postadress, telefonnummer till arbetsplatsen och mobiltelefonnummer anges. Om någon person- eller adressuppgift ändras, ska ändringen utan dröjsmål anmälas till kammarrätten.
2. den dom/beslut som överklagas med uppgift om förvaltningsrättens namn, målnummer samt dagen för beslutet,
3. de skäl som klaganden anger till stöd för en begäran om prövningstillstånd,
4. den ändring av förvaltningsrättens dom/beslut som klaganden vill få till stånd,
5. de bevis som klaganden vill åberopa och vad han/hon vill styrka med varje särskilt bevis.

Adressen till förvaltningsrätten framgår av domen/beslutet.

I mål om överprövning enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling eller lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster får avtal slutas innan tiden för överklagande av rättens dom eller beslut har löpt ut. I de flesta fall får avtal slutas när tio dagar har gått från det att rätten avgjort målet eller upphävt ett interimistiskt beslut. I vissa fall får avtal slutas omedelbart. Ett överklagande av rättens avgörande får inte prövas sedan avtal har slutits. Fullständig information finns i 16 kapitlet i de ovan angivna lagarna.

Behöver Ni fler upplysningar om hur man överklagar kan Ni vända Er till förvaltningsrätten.